

OPINION

DE M. LE DUC

DE LA ROCHEFOUCAULD,

DÉPUTÉ DE PARIS (1).

7 Septembre 1789.

Sur les trois queſtions ſuivantes.

La Legiſlature ſera-t-elle permanente ?

Y aura-t-il un ou pluſieurs Corps légiſlatifs ?

La Sanction royale ſera-t-elle néceſſaire ? le Veto ſera-t-il abſolu ou ſuſpenſif ?

MESSIEURS,

JE ne m'arrêterai pas à vous développer les avantages, ou plutôt la néceſſité de la permanence des Aſſemblées Nationales, ſans laquelle il eſt impoſſi-

(1) L'importance des délibérations qui occupent l'Aſſemblée Nationale impoſe à tous ſes Membres l'obligation de n'avoir une opinion que d'après des motifs réfléchis, &

ble que la liberté ſoit aſſurée, & ſur-tout dans un grand État où la force néceſſairement très-puiſſante du pouvoir exécutif demande que la légiſlature annuellement aſſemblée, puiſſe encore ſe réunir dans l'intervalle des ſeſſions ordinaires, ſi des circonſtances extraordinaires l'exigent. Ce n'eſt pourtant pas, comme l'ont dit quelques préopinans, à cauſe de la multiplicité des réglemens & des loix, que la permanence me paroît utile; je ſens bien que, dans ſes premieres ſeſſions, notre Aſſemblée Nationale en aura beaucoup à faire; mais je penſe qu'elle en aura beaucoup plus à défaire encore, & que, bien perſuadée de la vérité de cette maxime, *qu'il ne faut pas trop gouverner*, elle n'aura, dans un tems un peu plus éloigné, que des ſeſſions courtes, & beaucoup plus occupées à s'aſſurer de l'exacte obſervation des loix établies, que de la

---

même d'en changer, lorqu'ils reconnoiſſent s'être trompés. C'eſt ce qui m'eſt arrivé depuis mon opinion du 2 de ce mois, ſur quelques points relatifs à la ſeconde & à la troiſieme queſtion. Mon tour de parler n'étant pas encore arrivé, lorſque l'Aſſemblée jugeant les queſtions ſuffiſamment éclaircies, vient d'arrêter que la diſcuſſion eſt terminée, je prends le parti de payer encore mon tribut à l'Aſſemblée & à mes Concitoyens par la voie de l'impreſſion.

confection des loix nouvelles ; mais je regarde la permanence comme indifpenfable, pour que la Nation ne refte jamais privée de l'organe qui doit énoncer fes volontés au moment du befoin ; & cette permanence eft à mes yeux le *Palladium* de la liberté. Il faut donc qu'il exifte toujours des repréfentans de la Nation, & que leur exiftence, renouvellée pour les individus, foit perpétuelle & permanente pour le Corps, c'eft-à-dire, qu'une légiflature ne foit anéantie que lorfqu'une autre légiflature eft formée. C'eft par la permanence de fon Parlement que l'Angleterre a fauvé fa liberté des révolutions fréquentes qui l'ont fouvent attaquée, mais jamais détruite ; & fi la liberté n'a pas pu jufqu'ici germer en France, ni s'établir folidement en Suede, le défaut de permanence des États-Généraux de la premiere, & des Dietes de la feconde, en a été la principale caufe.

Quoique ce ne foit pas encore le moment de vous préfenter des idees fur l'organifation de notre légiflature, je crois pourtant devoir prévenir d'avance deux inconvéniens auxquels des exemples impofans & l'opinion d'Auteurs eftimables pourroient conduire.

Le premier de ces inconvéniens feroit la durée

trop longue des pouvoirs des Repréſentans ; & les regrets de tous les Anglois vraiment amateurs de la liberté, ſur la prolongation de leur Parlement à ſept ans, prouvent cette vérité, malgré les éloges des partiſans fanatiques de ce Gouvernement. Les élections annuelles ſeroient ſans contredit ce qui vaudroit le mieux. Et ne ſoyez pas, Meſſieurs, effrayés de cette fréquence : les meſures que vous prendrez pour la formation des Aſſemblées éliſantes, en aſſureront la tranquillité, & pourront même allier, d'une maniere commode, l'exercice du droit de chaque Citoyen avec la facilité de parvenir aux élections. D'ailleurs ſi les élections devoient produire quelques mouvemens, leur fréquence ſeroit encore le meilleur moyen d'affoiblir ces mouvemens & de les faire entiérement diſparoître au bout de peu d'années, parce que les hommes ne s'étonnent plus de ce qui leur devient habituel. Si pourtant la grande étendue de la France, & la diſtance conſidérable pour pluſieurs Députés vous faiſoient craindre que des hommes déſirables à avoir dans l'Aſſemblée Nationale, ne fuſſent détournés par une ambulance annuelle, je ne vois pas de mal véritable à fixer le période des élections

à deux ans : mais il y auroit du danger à les éloigner davantage.

Le second inconvénient feroit le renouvellement partiel des Repréſentans. Autant cette méthode eſt utile & même néceſſaire pour les Aſſemblées adminiſtratives qui, devant ſuivre un courant d'affaires & un fil d'opérations, ont beſoin de contracter une habitude de conduite, autant le renouvellement total paroît indiſpenſable pour l'Aſſemblée légiſlative qui, devant énoncer l'expreſſion de la volonté générale de la Nation, doit être abſolument exempte de tout eſprit de Corps, que l'influence des Membres anciens ſur les nouveaux formeroit & entretiendroit néceſſairement. L'opinion de *M. l'Abbé Siéyes* ſur ce point, n'a pas fait changer la mienne ; je rends hommage à l'Auteur de la Motion qui, vous conſtituant en Aſſemblée Nationale, a été le germe de tout le bien que vous avez déjà fait, & du bien plus grand que vous ferez encore, mais je ne puis pas voter avec lui pour ce renouvellement partiel qui tendroit à faire de notre légiſlature une véritable ariſtocratie.

Je penſe donc, Meſſieurs, ſur la premiere queſtion que vous avez ſoumiſe à la diſcuſſion,

que l'Aſſemblee Nationale doit être permanente, que la ſeſſion annuelle doit être de trois ou quatre mois, qu'il doit y avoir une élection générale, chaque année, ou du moins tous les deux ans; & je ne crains point, en opinant ainſi, de tranſgreſſer le cahier que j'ai reçu. Mes Commettans ont déſiré d'être libres; & s'ils ont cru que la ſimple périodicité étoit ce que la ſituation du Royaume & des eſprits, à l'époque de leur Aſſemblée, leur permettoit de vouloir, nous ne devons pas renoncer pour eux aux moyens plus certains d'aſſurer leur liberté, que des circonſtances, alors imprévues, nous permettent de prendre aujourd'hui.

Je paſſe maintenant à la ſeconde queſtion: *y aura-t-il un ou pluſieurs Corps légiſlatifs?*

Quoique pluſieurs peuples aient cru devoir fonder leur liberté ſur un équilibre de pouvoirs bien difficile à définir, & que beaucoup d'Ecrivains illuſtres aient conſidéré cet équilibre comme indiſpenſable pour une bonne conſtitution, j'imagine, Meſſieurs, qu'appellés à fonder celle qui doit décider du bonheur ou du malheur de la grande Nation qui vous a confié ſes intérêts, vous voudrez remonter aux principes, & que vous examinerez ſi c'eſt véritablement à la

complication de leur légiſlature que ces peuples doivent la liberté plus grande dont ils jouiſſent, ou ſi le maintien de cette liberté n'a pas des cauſes particulieres indépendantes de cette complication. Si même vous voulez conſulter les Publiciſtes, vous trouverez des noms célebres oppoſés à d'autres noms célebres ; Monteſquieu ſera combattu par Rouſſeau, Adams par Livingſton, & d'excellens Ouvrages publiés depuis quelque tems ont porté juſqu'à l'évidence la néceſſité d'un Corps unique pour faire les loix, & démontré que toutes combinaiſons d'Aſſemblées différentes ne tendent qu'à rendre l'expreſſion de la volonté générale plus incertaine, & même quelquefois à faire prévaloir l'opinion de la minorité des Repréſentans de la Nation ſur celle de la majorité.

Ces vices qui exiſteroient même dans l'établiſſement de deux Chambres dont les Membres également élus ſeroient encore élus aux mêmes conditions, s'ils n'étoient pas en nombre égal dans chacune, acquerroient une force bien nuiſible, ſi l'on établiſſoit entre les qualités néceſſaires pour y entrer, une différence fondée ſur la naiſſance, ſur les dignités, ou même

ſur la ſomme des propriétés ; différences qui tendroient à rétablir de véritables Ordres, ſous d'autres dénominations.

Perſuadé donc, Meſſieurs, que vous adopterez une Chambre unique, il reſte ſeulement à examiner, ſi vous ne devez pas apporter un remede au ſeul inconvénient véritable qu'on puiſſe juſtement prévoir, celui des délibérations précipitées qui pourroient compromettre les intérêts de la Nation, & ſubſtituer, dans certains cas, la volonté de ſes Repréſentans à la ſienne. J'avoue que la diviſion de l'Aſſemblée Nationale en trois Chambres qui diſcuteroient ſéparément, même pluſieurs fois, & ſe réuniroient enſuite pour décider, ne me paroîtroit pas une barriere ſuffiſante contre l'enthouſiaſme, & quelquefois contre l'intrigue, lors même que ces diſcuſſions ſeroient ſéparées par un intervalle de pluſieurs jours. Il peut arriver des circonſtances où la majorité des Repréſentans de la Nation, animés de quelques paſſions qui leur donnent un intérêt, au moins apparent, contraire au ſiens, voudroient porter des loix vraiment nuiſibles au bonheur public, quoiqu'elles ne fuſſent pas évidemment contre la Conſtitution; & dans ces circonſtances, le

mode proposé feroit insuffisant; le droit indéfini de prolonger la discussion, donné à chacune de ces deux Chambres, feroit un véritable *veto* plus dangereux que tout autre, puisqu'il pourroit opérer, dans le sein même de l'Assemblée Nationale, une scission que l'attachement des Provinces pour l'opinion de leurs Députés leur feroit peut-être partager. Il faut donc un autre remede; & ce remede plus puissant se trouvera, sans attaquer la liberté nationale, & sans compliquer la législature, dans l'établissement *d'un conseil examinateur*, & dans la *sanction royale* accompagnée *de la responsabilité des Ministres.*

Ce Conseil auroit pour uniques fonctions l'examen des projets de loi que l'Assemblée Nationale lui enverroit aussitôt qu'elle les auroit arrêtés, & qui, remis avec les observations par écrit du Conseil, feroient soumis dans l'Assemblée à une nouvelle discussion. Cet examen devroit être répété deux fois au moins, afin que les objections & les réponses fussent bien discutées, & aussi pour que l'Assemblée n'en vînt qu'après six semaines ou deux mois, à une délibération définitive. Ce tems, les observations du Conseil, & les Écrits qui dans l'intervalle

feroient publiés fur le projet de loi, fuffiroient prefque toujours pour l'éclairer fur les inconvéniens qu'il pourroit avoir.

On a propofé que, lors de la délibération définitive, le Confeil vînt fiéger dans l'Affemblée Nationale, & qu'après une difcuffion commune, les voix fuffent receuillies fur la totalité des affiftans. Je ne crois pas que vous deviez adopter cette idée qui me paroît tendre à donner aux Membres du Confeil fur l'Affemblée, une influence étrangere à leurs fonctions.

Le Confeil devroit être compofé, comme l'Affemblée Nationale, de Membres élus par les mêmes Affemblées élémentaires; car il feroit également dangereux d'en abandonner le choix, foit au pouvoir exécutif qui pourroit s'en fervir pour y placer des hommes dévoués à fes intérêts plus qu'à ceux de la Nation, foit aux Affemblées Provinciales qui doivent refter purement adminiftratives, & dont la liaifon intime avec le Confeil, tendroit à former une ariftocratie d'autant plus redoutable, qu'elle tiendroit à des Corps puiffans dans toutes les provinces. D'ailleurs, Meffieurs, toute autorité émanant du peuple, vous chercherez sûrement à rapprocher de lui

toutes les élections, en ne les confiant qu'aux hommes qu'il aura immédiatement chargés de ce ſoin.

Les qualités exigées pour être Membre de ce Conſeil, ne doivent être tirées que de la nature même de ſes fonctions. Plus de maturité, & un mérite déjà éprouvé, voilà ce que vous déſirez; & vous l'obtiendrez en circonſcrivant les choix entre des ſujets qui auront au moins trente-cinq ans, & qui auront été Membres, ſoit d'une Aſſemblée Provinciale, ſoit de l'Aſſemblée Nationale.

Ils ne devront pas reſter plus long-tems en place que les Repréſentans, ni être partiellement renouvellés, parce qu'il faut bannir l'eſprit de Corps qui eſt dangereux dans tout ce qui touche à la légiſlation; mais ils pourront, ainſi que les Repréſentans, être réélus; & ils le feront plus ſouvent qu'eux.

Le Conſeil pourroit être de cent Membres, parce qu'une Aſſemblée conſultative ne doit pas être fort nombreuſe; celle-ci ſeroit ſuffiſante pour l'unique fonction qu'elle auroit à remplir, car vous avez annoncé, Meſſieurs, que la diviſion des pouvoirs vous paroiſſoit un principe ſalutaire,

& vous éviterez certainement d'accumuler des fonctions différentes sur les mêmes personnes. Plus il y aura de citoyens employés à la chose publique, plus il s'en formera de capables, & mieux la Nation sera servie.

Je conclurai donc, Messieurs, sur la seconde question, que l'Assemblée Nationale doit être une, mais que vous devez établir un Conseil qui, seulement consultatif, examine les projets de loix, & avertisse des inconvéniens qu'il y découvriroit; & je ne serai point effrayé, dans ma conclusion, par l'exemple que l'on vous a cité de deux États Américains dont l'un (*la Géorgie*) a déjà changé sa législature unique contre deux corps législatifs, & dont l'autre (*la Pensylvanie*) va bientôt, dit-on, adopter cette complication, parce que vous aurez un autre moyen de pourvoir aux inconvéniens de l'unité du corps législatif qui manque aux Américains, la *sanction royale*, dont la sanction des Gouverneurs ou des Présidens des divers États-Unis de l'Amérique, celle même du Président du Congrès général, ne sont que des images trop foibles pour en attendre un résultat comparable. Je vous observerai pourtant que la prérogative du Président du Congrès a paru excessive à beaucoup

de bons esprits d'Amérique, & qu'ils attendent avec confiance de l'immortel Washington que lui-même y mettra de plus justes bornes.

En effet, Messieurs, la position géographique de la France, & ses intérêts politiques placent nécessairement entre les mains du pouvoir exécutif une masse très-considérable de forces; leur division nuiroit à la célérité de leur action, & il en est des corps politiques comme des corps physiques; si le cœur n'étoit pas en proportion avec les membres, bientôt la circulation s'arrêteroit. Voilà pourquoi il nous faut un Roi, & pourquoi il faut que ce Roi ait une prérogative, suffisante pour remplir les fonctions importantes dont il est chargé, mais limitée, afin qu'ayant tout pouvoir pour servir l'État, il soit sans pouvoir pour lui nuire. Nous ne pouvons pas espérer d'avoir toujours un Roi capable de préférer le bonheur de la Nation à la soif de dominer, & plaçant sa propre grandeur à rétablir son peuple dans la libre jouissance de droits, imprescriptibles à la vérité, mais dont plusieurs siecles avoient fait oublier la source & aux Rois qui les exerçoient, & aux peuples qui en avoient été dépouillés. Payons à Louis XVI le juste tribut de reconnoissance que nous devons à

ſes vertus, mais ſatisfaiſons au vœu de ſon cœur, en fixant à la prérogative royale la juſte étendue qu'elle doit avoir.

Je ne m'arrêterai pas à diſcuter l'idée que quelques préopinans vous ont donnée d'un Roi *co-légiſlateur* d'après un droit qui lui ſeroit propre ; Non, Meſſieurs, la Nation ſeule a droit à faire ſes loix, ſeule elle a droit à impoſer des contributions ; & le Roi ne peut pas plus être *co-légiſlateur*, *que co-propriétaire*. Mais il doit, pour la conſervation même de notre liberté, avoir de l'influence ſur la confection des loix ; & elles doivent être ſoumiſes à ſon examen, avant leur promulgation qu'il eſt chargé d'ordonner, & leur exécution qu'il eſt chargé de maintenir. Voilà le véritable motif de la *ſanction royale*.

Il faudra donc que les projets de loi, perfectionnés par les obſervations du Conſeil & par les diſcuſſions répétées de l'Aſſemblée Nationale, ſoient préſentés au Roi, pour qu'il les examine & qu'il leur imprime le ſceau de ſon approbation ; mais ſi ces projets lui paroiſſent défectueux, il faut qu'il puiſſe la refuſer, & que ce refus oppoſe un obſtacle invincible à leur exécution, juſqu'au moment où la Nation, toujours juge entre

les différens pouvoirs, pourra prononcer. Le terme naturel de cette suspension seroit donc le renouvellement de la législature, époque à laquelle la Nation consultée dans les Assemblées élémentaires peut effectivement faire connoître son vœu. Mais ce renouvellement doit-il être hâté par une dissolution ? & de quelle maniere la Nation doit elle prononcer? C'est ce qu'il faut examiner.

J'avois pensé dans une Opinion précédente (1), que la dissolution de la législature devoit être prononcée par le Roi, lorsqu'elle lui déclareroit qu'elle regarde la loi contestée comme urgente: j'avoue aujourd'hui que cette convulsion me paroît devoir être évitée, & que, la durée de la législature devant être courte, l'attente du renouvellement me semble préférable à la dissolution.

Quant au vœu que la Nation devra donner dans les Assemblées élémentaires lors des élections, il peut être ou exprès, soit par un avis détaillé sur la loi qui aura été frappée du *veto royal*, soit par une simple acceptation ou réjection de la loi,

---

(1) Voyez Opinion sur la sanction royale, 2 Septembre 1789.

ou bien tacite, par le choix des Repréſentans qui devront en décider.

Le premier mode, le plus direct ſans doute pour avoir le véritable vœu, auroit preſque toujours l'inconvénient de ne pas procurer une déciſion, parce que les diverſes Aſſemblées élémentaires apportant des modifications différentes, il ſeroit très-rare qu'une même modification fût adoptée par la majorité; il auroit encore l'inconvénient, que le ſecond partageroit avec lui, de charger les Repréſentans d'un mandat précis, méthode dont vous avez, Meſſieurs, reconnu le vice.

Le troiſieme mode ſeroit donc le ſeul praticable; mais pour corriger ſon imperfection, il faudroit que le projet de loi imprimé fût envoyé, avant les élections, dans toutes les Municipalités, afin que les Aſſemblées élémentaires puſſent être guidées par cette connoiſſance dans le choix des Repréſentans, & qu'elles puſſent leur donner les inſtructions qui, ſans être obligatoires, & ſans priver de la diſcuſſion, les dirigeaſſent dans le nouvel examen qui ſeroit fait de la loi.

On vous a propoſé d'étendre la durée du *veto royal* contre une ſeconde légiſlature, & de ne le faire céder qu'à la troiſieme. Quoique certaine-

ment il soit contre tout principe de balancer l'opinion d'un seul homme, quelque grand qu'il puisse être, avec le vœu exprimé d'une Nation, peut-être auroit-on pu consentir à cette dérogation, si la législature avoit été renouvellée tous les ans; mais si, comme tout paroît l'annoncer, le période que vous déterminerez est de deux années, cette suspension priveroit trop long-tems la Nation d'une bonne loi; & l'intrigue ministérielle que la responsabilité réprimera sans doute, mais qu'elle n'anéantira pas, auroit trop de chances, pour n'en pas profiter contre les intérêts de la Nation.

Les motifs qui me font rejetter l'idée de prolonger la durée du *veto* jusqu'à la troisieme législature, militeroient encore bien plus fortement contre le *veto absolu* qui, contraire à toutes les notions du véritable droit législatif, aliéneroit à perpétuité une portion de ce droit inaliénable de la Nation, en faveur du pouvoir exécutif.

Et si l'on me dit que la Nation pourra s'opposer à l'abus qu'en feroit le pouvoir exécutif, & qu'elle pourra en annuller l'effet par le refus de l'impôt, par le refus de voter l'établissement militaire, & même par l'insurrection que plusieurs Gouverne-

nemens ont été forcés de déclarer légitime, je demanderai pourquoi l'on veut ſubſtituer des moyens impraticables & violens, à des moyens légaux & paiſibles qui ſont la conſéquence des vrais principes, & qui même ne peuvent pas affoiblir l'éclat de la Majeſté royale, puiſque la volonté du Monarque, égale à celle de la Légiſlature, après l'avoir balancée, ne cédera qu'à l'expreſſion de la volonté générale de la Nation.

La diſcuſſion ſur ce point pourroit même paroître une diſpute de mots, puiſque ceux qui défendent avec le plus de chaleur & de conviction le *veto abſolu*, conviennent que par la nature des choſes, il ne peut pas être abſolu, & que par le fait, il ne ſera jamais que ſuſpenſif : mais une conſidération morale donne pourtant à cette différence d'opinion une grande importance ; c'eſt que l'on s'irrite contre un obſtacle que la violence ſeule peut vaincre, & que l'on attend avec tranquillité la fin d'une oppoſition dont le terme eſt connu.

Je penſe donc, ſur cette troiſieme queſtion, qu'il doit être déclaré dans la conſtitution, que les projets de loi ſeront préſentés au Roi, pour avoir ſon approbation; que, s'il la refuſe, la promulgation

doit reſter ſuſpendue juſqu'à ce que la Nation ait fait connoître ſon vœu par une élection de Repréſentans ; mais que ſi une nouvelle légiſlature propoſe de nouveau le même projet de loi, après qu'il aura été ſoumis aux mêmes formalités que la premiere fois, il ne pourra plus être réfuſé.

Quant à la queſtion de ſavoir, *ſi la ſanction royale ſera néceſſaire pour la conſtitution*, les motifs qui vous ont été préſentés pluſieurs fois, ſont ſi évidens qu'il me paroît ſuperflu de les répéter. La conſtitution eſt le titre de tous les pouvoirs; ſon exiſtence ne peut donc pas être ſubordonnée à l'un de ces pouvoirs; je penſe donc qu'elle ne doit pas être ſoumiſe à la ſanction royale.

Il me reſte à vous ajouter que l'ordre de délibération propoſé ſamedi dernier par *M. Duport*, me paroît bon, & que je l'adopte avec les changemens que la différence de nos concluſions doit apporter à certains articles.

J'adopte auſſi la motion de *M. l'Abbé Siéyes, de nommer un Comité qui puiſſe inceſſamment vous préſenter un plan pour la formation des Municipalités.* J'avois penſé, comme lui, que c'étoit par l'établiſſement des Aſſemblées Municipales, de Diſtrict & Provinciales que devoit commencer la ré-

nération du royaume ; vous avez jugé plus convenable de vous occuper d'abord de l'organiſation de la légiſlature : mais, Meſſieurs, les circonſtances vous ordonnent impérieuſement de travailler en même temps, & ſans délai, à créer les Aſſemblées élémentaires & les Aſſemblées adminiſtratives, pour rétablir l'ordre, & pour relier l'État dans toutes ſes parties ; & votre ſageſſe vous ſuggérera les moyens de concilier la liberté néceſſaire à chaque portion du Royaume pour une bonne adminiſtration, & la ſubordination néceſſaire auſſi de chaque portion pour le tout.

FIN.

A VERSAILLES,

De l'Imprimerie de PH.-D. PIERRES, Premier Imprimeur Ordinaire du Roi, rue Saint-Honoré, N° 23.